Vergaderjaar 2015–2016

33 979 Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)

33 037 Mestbeleid

Nr. 108 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2016

Op 2 juli 2015 is uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 33 979, nr. 98) over het voornemen van het kabinet om een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij te introduceren. Aangegeven is dat een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet zal worden voorbereid. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de invulling van het stelsel alvorens het betreffende wetsvoorstel in procedure wordt gebracht.
Tijdens het dertigledendebat over de gevolgen van de stijging van de melkproductie op 27 januari jl. heb ik toegezegd uw Kamer het breder perspectief te schetsen over de toekomst van de melkveehouderij (Handelingen II 2015/16, nr. 47, item 8). Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging.

Toekomstbeeld melkveehouderij

De melkveehouderijsector is van groot belang voor de Nederlandse samenleving en economie. De sector zorgt voor een aantrekkelijk landschap, waarvan koeien in de wei nadrukkelijk een onderdeel vormen. De Nederlandse zuivelindustrie heeft in 2015 voor naar schatting € 6,6 miljard aan zuivelproducten uitgevoerd. In Nederland verwerken 23 zuivelbedrijven met 52 fabrieken 13,3 miljard kilo melk van 1,6 miljoen melkkoeien die op ruim 18.000 melkveebedrijven worden gehouden.
De export van Nederlandse zuivelproducten bestaat voor 50% uit kaas. Naast kaasmakerijen omvat de Nederlandse zuivelindustrie bedrijven die boter, melkpoeders, babyvoeding, dagverse zuivel en gecondenseerde melkproducten produceren.
De Nederlandse zuivelsector is concurrerend op de wereldmarkt en levert met een handelsoverschot van € 4,3 miljard een flinke bijdrage aan de verdiencapaciteit van Nederland. Zuivelproducten en zuivelkennis zijn belangrijke exportproducten. Daarmee draagt Nederland bij aan wereldwijde voedselzekerheid. Niet alleen door het produceren en verwerken van zuivel, maar ook door kennisontwikkeling en kennisverspreiding, en

kst-33979-108
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

export van innovatieve productiesystemen, waardoor elders in de wereld efficiënt en duurzaam melk en zuivelproducten kunnen worden geproduceerd.
In Nederland speelt de melkveehouderij van oudsher een belangrijke rol in het landschap. Koeien in de wei zijn onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse zuivelsector. Melkveebedrijven zijn krachtige motoren voor ondernemerschap, verduurzaming en innovatie. Onze melkveebedrijven zijn gezinsbedrijven met een intense relatie met hun dieren en met hun omgeving. Samen met de verbonden toeleverende en verwerkende bedrijven zorgen zij voor werkgelegenheid, en voor maatschappelijke activiteiten op het platteland. Nederland heeft vanuit Europees en mondiaal perspectief een goede uitgangssituatie voor een efficiënte en duurzame zuivelproductie vanwege een hoogwaardige kennisinfrastructuur en gunstige klimatologische omstandigheden. Zo bedraagt de broeikasgasuitstoot van een Nederlandse koe 1,27 kg CO_2-equivalent per kilogram melk terwijl de uitstoot wereldwijd gemiddeld ligt op 2,4 kg CO_2-equivalent per kg melk. Nieuwe, moderne melkveestallen zorgen voor een verbetering van het dierenwelzijn, diergezondheid en milieu.

Mondiaal staan we voor één van de belangrijkste en moeilijkste opgaven, namelijk het voeden in 2050 van negen miljard mensen, die door de toenemende welvaart naar verwachting meer dierlijke eiwitten, waaronder zuivelproducten, gaan consumeren. Tegelijkertijd zullen natuurlijke hulpbronnen als water, land, mineralen en energie steeds schaarser worden en moet voedselproductie plaatsvinden binnen de draagkracht van onze aarde. De sleutel is verantwoorde groei: meer produceren met meer kwaliteit, minder input van grondstoffen en minder uitstoot van milieuschadelijke stoffen. Het is van belang dat de melkveehouderij zich verder blijft ontwikkelen tot een duurzame sector die economisch toekomstbestendig is. Een integrale aanpak is nodig om in te kunnen spelen op alle maatschappelijke vraagstukken die in de melkveehouderij aan de orde zijn. Het gaat hierbij om een melkveehouderij waar de volksgezondheid geborgd is door het verbeteren van het diergezondheidsmanagement en een zorgvuldig en minimaal gebruik van antibiotica en andere diergeneesmiddelen, waar het welzijn van de dieren centraal staat, waar de emissies van milieuschadelijke stoffen (mineralen, ammoniak, broeikasgassen) vergaand zijn verminderd zodat voldaan wordt aan de (Europese) milieudoelen, waar gebruik wordt gemaakt van verantwoord geteelde en geïmporteerde grondstoffen en hernieuwbare energiebronnen en overlast voor de omgeving minimaal is.

De realisatie van deze opgaven is primair een verantwoordelijkheid van de sector zelf. Om te komen tot een verdere verduurzaming van de zuivelketen zijn door de sector al belangrijke stappen gezet, zoals blijkt uit de doelen van de Duurzame Zuivelketen (http://www.duurzamezuivelketen.nl/). Voor een toekomstbestendige en verantwoorde zuivelsector heeft de Duurzame Zuivelketen voor 2020 diverse doelen geformuleerd die hieraan bijdragen: klimaatneutrale ontwikkeling, continue verbetering van dierenwelzijn, behoud van weidegang en behoud van biodiversiteit en milieu. De zuivelondernemingen hebben een eigen duurzaamheidsprogramma om de doelen van de Duurzame Zuivelketen te realiseren en waarmee zij melkveehouders stimuleren en afrekenen. Deze aanpak heeft er onder andere toe geleid dat de Nederlandse melkveehouderij sinds 1 januari 2015 uitsluitend verantwoord geproduceerde soja in het veevoer gebruikt, die voldoet aan de RTRS-criteria (Round Table on Responsible Soy).

Het kabinet heeft naast de aanpak van de zuivelketen een aantal maatregelen getroffen of in voorbereiding om de verduurzaming van de zuivelketen te ondersteunen en te faciliteren.

1. Het antibioticareductiebeleid wordt met kracht voortgezet om te komen tot een zorgvuldig gebruik van antibiotica in de melkveehouderij en het versterken van preventief diergezondheidsmanagement voor met name jonge kalveren. Dit voorjaar zal ik mijn voornemens voor het vervolgbeleid voor het antibioticagebruik in de dierhouderij voor de jaren 2016 – 2020 naar de Tweede Kamer sturen;
2. Het mestbeleid is gericht op het realiseren van een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzet door onder andere de verplichting tot mestverwerking en het stimuleren van verwerking van mest tot kunstmestvervangers. Op 1 januari 2016 is de algemene maatregel van bestuur grondgebonden melkveehouderij in werking getreden. Hiermee is geborgd dat de melkveehouderij niet grondloos kan ontwikkelen;
3. In de kabinetsreactie op de Initiatiefnota «Wei en de koe», die ik binnenkort naar de Tweede Kamer zal sturen, zal ik aangeven welke maatregelen in samenspel met de sector en het bedrijfsleven worden ingezet om het percentage weidegang te verhogen. Mijn ambitie hierbij is om het huidige percentage van 70% weidende koeien te verhogen naar 80% in 2020;
4. Met het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zet het kabinet in op het bieden van mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling met inachtneming van de kwaliteitsdoelen van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden;
5. Voor de verdere verduurzaming van de melkveehouderijketen zijn innovaties en hoogwaardige technologie nodig. Het kabinet schept via de Topsector Agri&Food een innovatieondersteunend klimaat in de zuivelsector door medefinanciering van onderzoek en de inzet van andere innovatie- en ontwikkelingsinstrumenten. Koploperbedrijven, die investeren in innovatieve en duurzame stal- en houderijsystemen, worden ondersteund met fiscale regelingen en de Garantstelling Landbouw;
6. Het kabinet komt met voorstellen om de onafhankelijkheid van Nederland ten opzichte van instabiele landen in het kader van de voedselproductie te bevorderen door in te zetten op de circulaire economie.

Op 2 februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-32, nr. 169) over de wijze waarop ik de verdere verduurzaming van de melkveehouderij stimuleer met Europese middelen uit de nationale envelop van bijna € 30 miljoen. De middelen zullen worden besteed aan het uitrollen van de Kringloopwijzer, het terugdringen van Infectueuze Bovine Rhinotracheïtis (IBR, koeiengriep) en Bovine Virusdiarree (BVD) op melkveebedrijven en het stimuleren van weidegang en weidevogelbeheer.

Derogatie

Op basis van de Nitraatrichtlijn is de hoeveelheid dierlijke mest (uitgedrukt in stikstof) die jaarlijks per hectare mag worden aangewend gemaximeerd. Nederland maakt sinds 2006 gebruik van een derogatie van de Nitraatrichtlijn. Hierdoor kan, voornamelijk door melkveehouders, meer dierlijke mest worden aangewend dan op basis van de Nitraatrichtlijn zou zijn toegestaan. Zonder derogatie zou de sector extra kosten moeten maken, onder andere voor het verantwoord afvoeren van een groter overschot van dierlijke mest en voor het aanvoeren van extra kunstmest. Indicatief zijn die kosten berekend op € 100 miljoen per jaar. De Europese Commissie kan lidstaten een derogatiebeschikking verstrekken op basis van overeenstemming over een Actieprogramma waarin het maatregelenpakket wordt beschreven dat wordt ingezet om de doelen van de Nitraatrichtlijn te realiseren, en op basis van een wetenschappelijke onderbouwing waaruit blijkt dat de derogatie geen negatief

effect heeft op de waterkwaliteit. In de gesprekken over het huidige vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) heeft de Europese Commissie Nederland scherp bevraagd naar de overschrijding van de norm voor grondwater, te weten 50 milligram nitraat per liter, op regionaal niveau in met name het zuiden en op een groot aantal specifieke meetpunten in de overige delen van Nederland. Ik verwacht dat de Europese Commissie bij gesprekken over een volgend Actieprogramma en derogatie scherp zal toetsen op verbetering van het niveau, de mate en op de reden van overschrijding van de grondwaternorm op regionaal en lokaal niveau en het realiseren van doelen in oppervlaktewater.
Aan een derogatie zijn altijd voorwaarden verbonden. Eén van de voorwaarden die de Europese Commissie al sinds 2006 in de opeenvolgende Nederlandse derogatiebeschikkingen heeft opgenomen, is dat de fosfaatproductie in enig jaar het feitelijke productieniveau van 2002 (172,9 miljoen kilogram) niet mag overschrijden. Door een fosfaatplafond op te nemen in de derogatiebeschikking borgt de Europese Commissie dat het nationale fosfaatoverschot – te weten het verschil tussen de hoeveelheid mest die wordt geproduceerd en de hoeveelheid mest die verantwoord in de Nederlandse landbouw kan worden gebruikt – niet ongelimiteerd kan toenemen. Overschrijding van dat plafond is basis om de derogatie te verliezen en betekent het risico van een ingebrekestelling op de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

Mijn inzet voor de gesprekken met de Europese Commissie over de periode 2018–2021 is opgebouwd uit drie delen. Ik zet in op verlenging van de bestaande derogatie voor het gebruik van graasdiermest.
Daarnaast zou ik graag zien dat het fosfaatproductieplafond vervalt als voorwaarde in de derogatiebeschikking. Nederland heeft per 1 januari 2014 het stelsel van verplichte mestverwerking ingevoerd, waarmee wordt geborgd dat de mest die niet verantwoord kan worden aangewend, ook daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Zoals ik uw Kamer op 10 december 2015 hebt gemeld (Kamerstuk 33 037, nr. 169), ben ik voornemens vanaf 2017 de mestverwerkingspercentages op een zodanig niveau vast te stellen dat daadwerkelijk sprake is van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt. Ik ben bereid om, er van uitgaande dat via het stelsel van verplichte mestverwerking wordt zekergesteld dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, bij de Europese Commissie te bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaatproductie in absolute zin te begrenzen. Indien de Europese Commissie vasthoudt aan een productieplafond, zal ik bespreken of mest die aantoonbaar buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, buiten de berekening van de voor het plafond relevante productie kan worden gehouden of dat het plafond met die hoeveelheid kan worden opgehoogd. In die zin wordt de hoeveelheid mest die op basis van de mestverwerkingsverplichting buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, als het ware gesaldeerd met het fosfaatproductieplafond. In aanvulling op de brief van 3 februari jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 176) over de evaluatie van de Meststoffenwet zal ik deze inzet meenemen voor de derogatieonderhandelingen met de Europese Commissie.
Tenslotte is mijn inzet er ook op gericht dat innovatieve producten, zoals mineralenconcentraat, als kunstmestvervanger – dus boven de norm voor dierlijke mest – kunnen worden gebruikt. Dat leidt immers tot vermindering van het gebruik van kunstmest en tot verruiming van de mogelijkheden voor de toepassing van dierlijke mest. Dit past in de aanpak voor een circulaire economie die de Europese Commissie op 12 december 2015 heeft gepresenteerd. Ik zet in op het verkrijgen van een aparte derogatie en heb hierover reeds contact gehad met Commissaris Vella.

De hier beschreven inzet richting de Europese Commissie zal parallel aan de introductie van het fosfaatrechtenstelsel plaatsvinden. Over de invulling van het maatregelenpakket ten behoeve van het zesde Actieprogramma zal ik tijdig met betrokken partijen overleg voeren. De Kamer zal voor het eind van 2016 en voor 1 juli 2017 geïnformeerd worden over de voortgang van de gesprekken met de Europese Commissie over het Actieprogramma 2018–2021 en over derogatie.

Stelsel van fosfaatrechten

Zoals ik uw Kamer reeds heb gemeld (Kamerstuk 33 979, nr. 102), heeft het CBS de fosfaatproductie 2015 geprognotiseerd op 176,3 miljoen kilogram. Dat is 3,4 miljoen kilogram boven het fosfaatplafond in de derogatiebeschikking. Dat betekent dat op basis van deze cijfers de fosfaatproductie in de melkveehouderij met 4% moet worden gereduceerd. Het definitieve cijfer wordt voor aanstaande zomer verwacht, maar zal niet leiden tot een andere conclusie dan dat het plafond is overschreden.

Gezien de overschrijding van het plafond zal Nederland, om de huidige derogatie te kunnen behouden, aan de Europese Commissie de garantie moeten geven dat op korte termijn maatregelen worden genomen om de fosfaatproductie weer onder het plafond te brengen. De introductie van wettelijk verankerde productiebegrenzing voor de melkveehouderij is de enige manier om die garantie te geven. Bij brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) is uw Kamer geïnformeerd over het voornemen van het kabinet om een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee te introduceren en daartoe een wijziging van de Meststoffenwet voor te bereiden.

Over de uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten heeft de afgelopen periode overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de melkvee- en zuivelsector en van maatschappelijke organisaties, te weten LTO Nederland, de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Netwerk GRONDig en Stichting Natuur en Milieu (SNM). De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) heeft lange tijd aan dit overleg deelgenomen.
Het stelsel van fosfaatrechten heeft tot doel te borgen dat de nationale fosfaatproductie beneden het fosfaatproductieplafond wordt gebracht. Het stelsel heeft ingrijpende effecten voor de ontwikkeling van de melkveehouderij, zowel op het niveau van de sector als op dat van individuele bedrijven. Het gezamenlijke doel is het stelsel zo in te richten dat de prikkels die er van uit gaan sturen op de gewenste ontwikkelrichting. Dat betekent in ieder geval dat de melkveehouderij het grondgebonden karakter voor de toekomst moet behouden en versterken conform de algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij. Met partijen is besproken hoe gewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk gestimuleerd en ongewenste ontwikkelingen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

Toekenning van rechten

In de Meststoffenwet zal worden vastgelegd dat bedrijven alleen fosfaat mogen produceren – en dus alleen melkvee mogen houden – als zij over voldoende rechten beschikken. Bij de introductie van het stelsel krijgen bedrijven met melkvee een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend. Melkveehouders zouden daarop kunnen anticiperen door in de periode tot de inwerkingtreding van de wet extra melkvee aan te houden. Om dat te voorkomen heeft het kabinet op 2 juli 2015 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd die geldt als peildatum voor het toekennen van fosfaat-

rechten. Bedrijven krijgen een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend die gelijk staat aan het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 – de datum waarop de introductie van het fosfaatrechtenstelsel aan uw Kamer is aangekondigd – en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie die volgt uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Groei van de veestapel die na 2 juli heeft plaatsgevonden, wordt niet vertaald in fosfaatrechten. Ik heb daarover diverse malen in uw Kamer gezegd dat groei van de melkveestapel na 2 juli 2015 in dat opzicht voor risico en rekening van de melkveehouder is.
Cijfers wijzen uit dat de hoeveelheid rechten die wordt uitgedeeld op basis van de melkveestapel op 2 juli 2015 te groot is om zeker te stellen dat het fosfaatproductieplafond niet wordt overschreden. Dat betekent dat rechten moeten worden afgeroomd, zoals eerder – zij het om andere redenen – is gebeurd voor varkensrechten.
In dit kader zijn de mogelijkheden verkend om voor de toekenning van fosfaatrechten terug te grijpen op een moment vóór 2 juli 2015. Dan valt bijvoorbeeld te denken aan de gemiddelde fosfaatproductie van melkvee op een bedrijf in 2014, omdat in dat jaar het totale fosfaatproductieplafond werd aangetikt maar niet werd overschreden. Uitbreiding van de melkveestapel tussen 1 januari en 2 juli 2015 zou dan niet worden vertaald in fosfaatrechten. Mede op basis van advies van de Landsadvocaat kom ik tot de conclusie dat het juridisch niet houdbaar is om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015, en daarmee onderscheid te maken tussen bedrijven die recent wel of niet zijn gegroeid. Vóór de genoemde brief aan uw Kamer was namelijk voor de sector onvoldoende voorzienbaar dat voor melkvee fosfaatrechten zouden worden ingevoerd. Er bestaan geen precedenten op basis waarvan teruggaan naar een eerdere peildatum zou kunnen worden beargumenteerd. Omdat iedere koe gemiddeld evenveel bijdraagt aan de nationale fosfaatproductie, kan niet aannemelijk worden gemaakt waarom het houden van recent verworven melkvee zou moeten leiden tot een ongunstiger uitgangspunt voor de melkveehouder. Toch teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 maakt aanzienlijke kans bij de rechter te stranden op de fair balance toets in het kader van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ik wil dat risico, gezien de gevolgen die het voor de sector zou hebben als dat zou leiden tot het verlies van de derogatie, niet nemen. Er zullen daarom fosfaatrechten worden toegekend op basis van de melkveestapel van 2 juli 2015.
Dat laat onverlet dat ik wel een mogelijkheid zie om bedrijven tegemoet te komen die wel bijdragen aan de nationale fosfaatproductie maar niet aan het nationale fosfaatoverschot. Extensieve, grondgebonden bedrijven zullen worden gecompenseerd voor afroming van rechten die nodig is om de fosfaatproductie onder het plafond te brengen.

Afroming van rechten

Zoals hierboven beschreven wil ik extensieve, grondgebonden bedrijven ontzien in de afroming van rechten die nodig is om onder het fosfaatproductieplafond te komen. Dat kan door extra rechten toe te kennen op basis van bedrijfsspecifieke kenmerken. Ik ben daarom voornemens om melkveehouders die – op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en de fosfaatruimte op het bedrijf op basis van de Gecombineerde Opgave 2015 geen fosfaatoverschot hadden op hun bedrijf – voor een deel van de zogenaamde latente plaatsingsruimte (dat is de grond die hoort bij het bedrijf maar die niet nodig is voor aanwending van de fosfaatproductie van het bedrijf) extra rechten te verstrekken.
Dat betekent wel dat de potentiele overschrijding van het plafond groter wordt en daarmee ook de afromingsopgave. De afroming zal gebeuren op basis van een generiek afromingspercentage zodat de productie die

mogelijk is op basis van de totale hoeveelheid fosfaatrechten in overeenstemming wordt gebracht met het fosfaatplafond. Aan ondernemers zal hiervoor een redelijke termijn worden gegeven.
Het effect van voorgaande is dat extensieve, grondgebonden bedrijven door de toekenning van extra rechten voor latente plaatsingsruimte in enige mate worden gecompenseerd voor de afroming. Intensieve bedrijven krijgen dat voordeel niet omdat zij wel bijdragen aan het nationale fosfaatoverschot.

Zoals in een volgende paragraaf wordt toegelicht, kunnen rechten direct vanaf de inwerkingtreding van het stelsel worden overgedragen. De overdracht wordt geregistreerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Bij iedere transactie wordt een percentage van de overgedragen rechten afgeroomd. Er zal een wettelijke voorziening worden getroffen om dit afromingspercentage bij ministeriële regeling te kunnen vaststellen. Ik ben voornemens om het percentage vast te stellen op 10%. De op deze wijze afgeroomde rechten vervallen om bij te dragen aan de realisatie van het plafond. Vanaf het moment dat de fosfaatproductie onder het fosfaatproductieplafond is, zal bij RVO.nl een faciliteit, in de vorm van een fosfaatbank, worden gecreëerd om de afgeroomde rechten opnieuw toe te delen. Toedeling zal gebeuren via een tender, waarvoor bedrijven die voldoen aan nader te bepalen criteria zich kunnen aanmelden. Op deze wijze verworven rechten kunnen niet vrij worden overgedragen.
De afroming bij overdracht van rechten draagt eerst bij aan de verlaging van het productieplafond en daarna aan de ontwikkeling van bedrijven die voldoen aan de nader te bepalen criteria. De mate van grondgebondenheid van bedrijven zal van belangrijke betekenis zijn bij de toedeling van rechten door de fosfaatbank.

De reductie van rechten die nodig is om de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond te brengen, vindt deels plaats door afroming van rechten bij overdracht, maar er zal ook sprake moeten zijn van een generiek afromingspercentage voor alle bedrijven. Aan melkveehouders wordt bij de introductie van het fosfaatrechtenstelsel kenbaar gemaakt met welk generiek afromingspercentage zij rekening moeten houden. Vanaf 1 juli 2017 zal het definitieve afromingspercentage worden vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van de dan beschikbare meest actuele gegevens over de feitelijke fosfaatproductie en van gegevens over de hoeveelheid fosfaatrechten die is afgeroomd bij overdracht van rechten sinds 1 januari 2017 en in dat jaar nog afgeroomd zal worden. Zoals eerder gezegd moet op basis van huidige cijfers de fosfaatproductie in de melkveehouderij met 4% worden gekrompen. Dat percentage wordt vermeerderd met de mate waarin grondgebonden bedrijven en knelgevallen worden gecompenseerd en verminderd met de hoeveelheid rechten die bij overdracht wordt afgeroomd in 2017. Het afromingspercentage op bedrijfsniveau zal naar verwachting hoger uitkomen dan 4% maar mag in elk geval niet hoger worden dan 8%. Vanzelfsprekend is het de inzet om dat percentage zo laag mogelijk vast te stellen.
Melkveehouders hebben ruim de tijd om de feitelijke fosfaatproductie in 2018 in overeenstemming te brengen met de hoeveelheid rechten waarover zij na afroming beschikken. Op die manier wordt geborgd dat de totale fosfaatproductie in Nederland in 2018 in overeenstemming is met het fosfaatproductieplafond.

Overdraagbaarheid van rechten

Voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse zuivelsector is het van groot belang dat bedrijfsontwikkeling kan blijven plaatsvinden. Een belangrijk element van het stelsel van fosfaatrechten is dat rechten

overdraagbaar zijn. Fosfaatrechten zijn immers een voorwaarde om dieren te mogen houden en zonder de mogelijkheid om rechten over te dragen kan geen bedrijfsontwikkeling plaatsvinden.
Ik ben voornemens om de overdracht van fosfaatrechten voor melkvee op vergelijkbare wijze te regelen als de bestaande praktijk voor de overdracht van varkens- en pluimveerechten. Dat wil zeggen dat vraag en aanbod in de vrije markt bij elkaar komen. RVO.nl registreert de hoeveelheid rechten per melkveehouder. Overdracht van rechten moet in het register van RVO.nl worden opgenomen. Na elk kalender jaar wordt beoordeeld of een melkveehouder over voldoende fosfaatrechten beschikt om zijn fosfaatproductie van melkvee te verantwoorden, vergelijkbaar met de controle en handhaving van dierrechten voor varkens en pluimvee.
Er zullen geen nadere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van grondgebondenheid, aan de overdracht van rechten. Via de algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij is immers al geborgd dat bedrijven met melkvee die de fosfaatproductie uitbreiden, over voldoende grond moeten beschikken om een deel van de extra fosfaat binnen het bedrijf te kunnen gebruiken en het overige deel van de extra fosfaat in zijn geheel moeten laten verwerken. Over hoeveel extra grond de melkveehouder bij uitbreiding moet beschikken, hangt af van hoe intensief een bedrijf is. Intensieve bedrijven moeten over meer extra grond beschikken dan extensieve bedrijven.
Na de introductie van het stelsel van fosfaatrechten moet een melkveehouder die zijn fosfaatproductie uitbreidt, verantwoorden over voldoende fosfaatrechten en over voldoende extra grond te beschikken.
Zoals eerder beschreven wordt bij de overdracht van fosfaatrechten 10% van deze rechten afgeroomd. Die afgeroomde rechten komen in eerste instantie te vervallen om zodoende bij te dragen aan de noodzakelijke reductie van de fosfaatproductie tot het plafond, en zullen vervolgens benut worden om rechten beschikbaar te stellen aan bedrijven die aan nader te bepalen criteria voldoen. Met deze afroming op overdracht wordt tevens speculatie met fosfaatrechten tegengegaan. De uit de fosfaatbank verkregen rechten zijn, zoals gezegd, niet overdraagbaar en mogen alleen worden benut voor de productie onder de voorwaarden die bij de verkrijging van de rechten zijn gesteld.

Knelgevallenvoorziening

Het stelsel zal voorzien in een zeer beperkte voorziening voor knelgevallen. Beperkt om te voorkomen dat er extra moet worden afgeroomd ten behoeve van deze voorziening. Het gaat daarbij om nader te specificeren situaties, bijvoorbeeld om ondernemers die als gevolg van ziekte van de ondernemer of als gevolg van een dierziekte aantoonbaar minder melkvee hielden op de peildatum, en ook om recent gestarte bedrijven die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee dat bedoeld is voor melkproductie op het bedrijf. Knelgevallen worden gedeeltelijk gecompenseerd.

Stimuleren van fosfaatefficiëntie

Zoals hierboven aangekondigd, wordt voor de toedeling van rechten gerekend met op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie die volgt uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Conform de brief van 2 juli 2015 is het de inzet om melkveehouders de mogelijkheid te geven ontwikkelruimte te verdienen door het verhogen van de fosfaatefficiëntie. Door het nemen van gerichte voermaatregelen kunnen ondernemers de gemiddelde fosfaatexcretie op hun bedrijf tot onder de wettelijke fosfaatexcretie

brengen en zo ontwikkelruimte verdienen om binnen de op hun bedrijf rustende fosfaatrechten meer melkvee te houden en meer melk te produceren, zonder hiervoor extra fosfaatrechten te verwerven. In dezelfde brief is aangekondigd dat voor de bedrijfsspecifieke verantwoording het gebruik van de Kringloopwijzer, wanneer deze privaat is geborgd, het meest voor de hand ligt. Met de sector vindt overleg plaats over de precieze wijze waarop de Kringloopwijzer zal worden geborgd en gehandhaafd, en de wijze waarop eventuele overtredingen worden gesanctioneerd.

Inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel

Het stelsel van fosfaatrechten melkveehouderij is beoogd in werking te treden op 1 januari 2017. Vanaf die dag mogen melkveehouders niet meer fosfaat produceren dan de hoeveelheid waarvoor zij over rechten beschikken. Melkveehouders ontvangen in een beschikking rechten voor de hoeveelheid die zij produceerden op 2 juli 2015 op basis van het aantal gehouden stuks melkvee en forfaitaire fosfaatexcretie. Daarnaast zullen aan grondgebonden bedrijven rechten worden toegekend voor een deel van de vrije plaatsingsruimte op het bedrijf, op basis van gegevens 2015 zoals die zijn geregistreerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Vanaf 1 juli 2017 zal het definitieve afromingspercentage worden vastgesteld. Op die manier wordt geborgd dat de totale fosfaatproductie in Nederland in 2018 in overeenstemming is met het fosfaatproductieplafond.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam